

Résumé

Présentation de l'évaluation

Cette revue à mi-parcours, vise à apprécier la valeur des résultats atteints et l'ensemble du processus de mise en œuvre du « Projet d'Appui des Groupements d'Intérêt Economique » pour le développement de la filière phœnicicole au niveau des oasis marocaines (PAGIE). Celui-ci a débuté ses activités en juillet 2016 et devrait se clôturer en juillet 2021, sur la base des critères d'évaluation classiques : pertinence, efficacité, efficience, impact et durabilité. Elle examine également les thèmes transversaux que sont le genre et l'environnement et traite de questions spécifiques identifiées par les TdR. La mission compte 4 phases : une phase de préparation, une phase de collecte de données, une phase d'analyse et de rédaction, et une phase de restitution.

La phase de préparation a donné lieu à l'élaboration d'une note de cadrage de la mission qui a servi de support à un premier briefing avec le siège d'Enabel Bruxelles puis au siège de la représentation Enabel et à l'ambassade de Belgique à Rabat.

La phase de collecte de données au Maroc au niveau central (Rabat), régional Oriental, DRA-Tafilalet, Tata et Guelmin et dans les communes lieux d'implantation des GIE et Coopératives bénéficiaires s'est réalisée principalement à travers des entretiens bilatéraux, des groupes focaux, des observations de terrains et une analyse de la bibliographie collectée sur site. Elle s'est conclue par deux restitutions organisées pour les principaux acteurs du PAGIE, une à Erfoud et une à Rabat.

Suite à la phase de terrain, l'équipe d'évaluation a procédé à une analyse plus approfondie des résultats et à la rédaction du rapport préliminaire de revue finale qui précède la phase de restitution.

Résultats et conclusions

D'une façon générale, le PAGIE est apparu à l'équipe de la Revue à Mi-Parcours comme un projet riche mais assez complexe notamment dans son opérationnalisation et qui a connu de nombreux accidents depuis son démarrage il y a 30 mois ce qui n'a pas été propice à une implantation sereine et efficiente. La situation actuelle est préoccupante et nécessite de régler rapidement des problèmes critiques.

Critères de performance

Le mapping de cette revue à mi-parcours se traduit comme suit

Pertinence :	B : Satisfaisante
Efficience :	C : Problèmes à régler
Efficacité :	C : Problèmes à régler
Impact :	B - : Satisfaisante (-)
Durabilité :	C : Problèmes à régler
Genre	B - : Satisfaisante (-)
Environnement	C : Problèmes à régler

La pertinence du PAGIE est bonne (B). Le projet s'inscrit bien dans les stratégies marocaine et belge. En l'occurrence dans le Plan Maroc Vert et son pilier II qui est orienté vers les petits agriculteurs et le développement de la filière phœnicicole ainsi que la stratégie de coopération belge qui repose sur 5 secteurs d'intervention dont l'agriculture et la sécurité alimentaire (note de politique Générale 2008). Il accompagne le développement de la filière dattes et particulièrement celles produites traditionnellement et prioritaire pour le développement économique et social dans la zone oasienne comme le rappelait Sa Majesté Mohamed VI et contribue à maintenir les populations aux portes du désert, limitant ainsi les flux migratoires vers les centres urbains voire au-delà et préservant un écosystème fragile mais millénaire. Cependant on note quelques faiblesses telle une insuffisance de prise en compte des systèmes sociétaux locaux, une action qui est jugée sur du quantitatif alors que le qualitatif est tout aussi important, voire plus, et in fine un projet qui doit s'adapter au cas par cas.

L'efficacité du PAGIE connaît des insuffisances (C). Un projet dont l'équipe peine à s'organiser pour répondre à l'atteinte des objectifs, aux résultats. Cependant en son sein existent des compétences individuelles de qualité, mais qui collectivement rencontrent des difficultés ne permettant pas d'agrèger les énergies. Par ailleurs lors de la réduction budgétaire (- 26 %), les ressources physiques (moyens de déplacement) ont été réduites et mal pensées alors que l'on intervient sur une vaste zone (bien trop étendue). Dans le même temps on a trop faiblement capitalisé, valorisé des démarches et outils existant sur le projet Safran-Dattes mis en œuvre par l'ORMVAO / Enabel. Des procédures administratives et financières cumulées (Maroc + Enabel) très chronophages et énergivores. Actuellement le retour sur investissement pour les aspects tangibles est faible, par contre pour l'intangible l'équipe terrain a fait un excellent travail de fond qui mérite d'être souligné. Des gains de « productivité » peuvent assez facilement être réalisés.

L'efficacité du PAGIE connaît des insuffisances (C). Les niveaux actuels d'engagement et de décaissement est très inférieur à ce que l'on est en droit d'attendre après 30 mois de projet induits par des procédures longues mais aussi par des déficiences dans la préparation des documents requis. Un travail d'anticipation et de contrôle qualité plus rigoureux doit être réalisé par l'Unité de Coordination du projet (Gestionnaire et Co-Gestionnaire ATI). Une équipe qui s'essouffle, notamment celle qui œuvre au quotidien sur le terrain et qu'il faut redynamiser en modelant le projet dans sa stratégie opérationnelle. Il est tout à fait possible de construire un projet collectif autour duquel on relance la dynamique de groupe en écartant si besoin les perturbateurs.

L'impact du projet est assez satisfaisant (B -). Même s'il est encore tôt pour mesurer l'impact du projet tel que défini dans le Cadre Logique, plusieurs dynamiques impactantes se font jour. On note de nombreux impacts positifs dans le cadre du renforcement de la structuration socio-professionnelle autour de la filière Datte traditionnelle ainsi que tout un travail préparatoire positif et apprécié par les Femmes et les Jeunes d'appui à la dynamique de création d'emploi, de repositionnement de ces acteurs dans la filière au sein des instances coopératives et GIE influant ou pour le moins qui influera sur la limitation de l'exode rural. L'impact est cependant moins appréciable sur les aspects plus tangibles, essentiellement pour des questions de mise en place des investissements sur des fonds en co-gestion.

La durabilité du PAGIE connaît des insuffisances (C). La situation des GIE et Coopératives s'améliore, mais tous les GIE ne jouissent pas, à ce jour, de la même reconnaissance par les agriculteurs. Toutefois un noyau enregistre des dynamiques positives et continue de progresser. Cela augure d'un horizon assez prometteur **si** les opportunités sont bien saisies et les menaces bien anticipées. La capacité de gestion des changements induits par le projet

(investissements tangibles/matériels sur la chaîne de valeur) sera une étape décisive pour ces structures. De même la capacité, à la base, d'accompagnement de ces entités par les structures de l'Etat sera aussi primordiale. A ce jour il y a encore trop d'incertitude pour être affirmatif.

L'intervention du projet sur le Genre est assez satisfaisant (B -). Le rôle des femmes dans la filière mérite de mieux apparaître dans les plans d'action et dans les reportings pour dépasser les simples exigences statistiques (ce que font bien les compétences au sein de l'équipe PAGIE) et aller vers le repérage des réussites d'expériences locales à faire remonter et rendre visibles en premier lieu pour les acteurs de développement au niveau régional. Une analyse de la filière phœnicicole selon le genre a été faite au démarrage du projet mais semble ne pas être suffisamment valorisée et intégrée dans les plans d'action des animateurs. Il ne s'agit pas, à notre sens, d'une absence de volonté de la faire mais d'une interprétation très réductrice et fragmentée des démarches de genre. Il nous semble opportun que l'ensemble des animateurs suivent des sessions de renforcement de capacités dans ce domaine pour mieux unifier les regards et les attitudes autour de cette question.

L'intervention du PAGIE sur l'environnement connaît des insuffisances (C). Les questions environnementales connaissent des déficiences à ce jour alors qu'elles sont relativement aisées à traiter. La première concerne l'énergie nécessaire à la production de froid qui est produite par des centrales thermiques au mieux hydraulique. Une étude pour la mise en place d'un approvisionnement solaire est en attente alors qu'elle a de nombreuses raisons d'être. La seconde est relative à l'eau et l'assainissement des eaux usées des Unités de conditionnement ou très souvent celle-ci est rejetée sans traitement. Enfin le rejet des gaz de fumigations de la datte (phosphine – PH₃) directement dans l'air ...

Recommandations

Malgré ses atouts, la situation du PAGIE est préoccupante et nécessite rapidement des changements profonds à plusieurs niveaux : des changements institutionnels, des changements stratégiques et des changements opérationnels. Les recommandations présentées ci-dessous sont formulées dans ce sens. Elles ont été, dans leurs grandes majorités, exposées et débattues lors de la restitution organisée pour les intervenants terrain au siège de l'ANDZOA à Erfoud puis lors de la restitution à Rabat qui s'est tenue au MAPMDREF en fin de mission.

La mission d'évaluation est bien consciente que l'implémentation des recommandations nécessitera une remise en cause profonde des modes de fonctionnement du projet et affectera tous les cadres. L'appropriation de ces recommandations par l'ensemble de l'équipe constitue un enjeu important. Pour ce faire, un appui rapproché de l'équipe par Enabel dans les prochains mois est indispensable.

On retiendra 5 recommandations dont la mise en œuvre est largement déclinée dans le rapport :

- La nécessité de procéder à un nécessaire *ajustement institutionnel* dont l'enjeu majeur est de maîtriser les engagements financiers et surtout les décaissements ;
- L'obligation d'ajuster la *stratégie d'intervention opérationnelle* du projet afin de rapidement retrouver de l'efficacité, de l'efficience et du collectif au sein de l'équipe d'intervention ;

- La nécessité de mettre en place des modalités connues et éprouvées ainsi qu'à développer de nouvelles modalités de financement de la campagne d'achat des dattes pour 2019 ;
- L'urgence à repositionner la formation au cœur de l'intervention dans les tous prochains mois ;
- Le besoin d'ajuster le budget du projet au regard des propositions de recommandation, sans nécessairement modifier le cadre logique, mais en revisitant les indicateurs de suivis en introduisant certains indicateurs plus qualitatifs qui font actuellement défaut.

Leçons apprises

Un premier enseignement du PAGIE concerne le fait que les résultats physiques ne doivent pas forcément primer sur les résultats socio-organisationnels et le renforcement des capacités des acteurs et des institutions.

Il est certes nécessaire de valoriser des unités de traitement et de conservation (qui représentent un investissement important de l'Etat marocain) des dattes issues de la palmeraie traditionnelle pour pouvoir les vendre avec une valeur ajoutée plus importante, au demeurant, il faut tout autant garder à l'esprit que les producteurs doivent être capables de gérer leurs palmeraies de manière productive et durable, de s'organiser pour gérer et développer les unités de traitement, conservation par le froid et commercialiser les dattes pour que les palmeraies et les unités de valorisation puissent servir sur le long terme.

Un équilibre doit donc être trouvé entre ces différentes composantes d'un processus de développement : production, transformation, conservation et commercialisation. A court terme ils ne doivent pas primer sur les processus socio-organisationnels qui les sous-tendent. La durabilité nécessite de prendre en compte la dimension socio-organisationnelle du développement, la technique n'est pas suffisante.

Le second enseignement qui est récurrent à des nombreuses interventions est relatif à l'ingénierie de projet et à quelques principes méthodologiques :

- La formulation d'un projet doit intégrer une approche participative impliquant fortement les bénéficiaires et les autres acteurs de terrains dans l'identification, la formulation et la mise en œuvre des actions.
- La formulation d'un projet doit prévoir des pas de temps réalistes comprenant d'éventuelles périodes de réflexion sur les avancées permettant une réorientation de l'action.
- La formulation d'un projet doit prendre pleinement la mesure de toute la complexité administrative et financière inhérente aux modalités de fonctionnement / gestion des deux partenaires (ENABEL et son/ses partenaires national/aux) en vue de lisser, à priori, les difficultés pouvant exister et permettre rapidement d'opérationnaliser l'intervention.
- Un système de suivi-évaluation axé sur les résultats doit permettre de piloter plus efficacement l'intervention par une mesure de caractérisation des effets attendus qu'ils soient tangibles ou intangibles et donc intégrer une dimension qualitative dans son système de suivi.